

## 【改革与发展】

## 中国慈善事业发展的制度经济学分析

蔚建国

(厦门大学 经济学院,福建 厦门 361005)

**内容提要:**公民社会的形成是现代慈善事业产生与发展的社会基础,有限政府和公民社会是与市场经济体制相适应的社会组织形态,市场经济、有限政府和公民社会的根本制度基础是界定和保护产权、维护契约自由的产权制度。目前中国慈善事业所面临的问题直接与中国转型时期产权制度缺陷相关联,本文从产权制度及其与之密切相关的慈善组织形态和历史文化传统等方面进行了分析,并指出了解决问题的出路。

**关键词:**慈善事业;公民社会;产权制度

**中图分类号:**D632.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-4161(2008)06-0143-05

### 1. 现代慈善事业发展的制度条件

所谓“慈善”是指“如果将时间与产品转移给没有利益关系的人或组织,那么,这种行为就被称为‘慈善’或‘博爱’<sup>[1]</sup>”。制度经济学认为,人的行为选择受外在制度的约束。“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为”<sup>[2]</sup>。一个完整的制度有三个基本构成:正式规则、非正式规则和实施机制。正式规则是指人们有意识创造的一系列成文规则和政策法则。非正式规则是人们在长期交往中无意识形成的经验规则,主要包括价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习惯、意识形态等因素,它们对人的行为具有强有力的约束。正式规则的有效性在很大程度上取决于它们是否与非正式规则互补。实施机制则是正式规则和非正式规则发挥作用的机制。

慈善事业代表了一种社会自治的力量和传统。一般来说,公民社会的形成是现代慈善事业产生与发展的社会基础。公民社会是指“国家或政府系统,以及市场或企业系统之外的所有民间组织或民间关系的总和,它是官方政治领域和市场经济领域之外的民间公共领域”<sup>[3]</sup>。公民社会的运作逻辑是通过一系列的制度安排将分化的利益整合起来,实现公民的自我治理和自我价值追求。从根本上说,公民社会的兴起是对“市场失

灵”和“政府失灵”的应对,它并不是对市场与政府的否定,而是以市场有效、政府有效为前提,弥补“市场失灵”和“政府失灵”的缺陷。

市场经济,就其本质而言,是一种人与人之间合作秩序的不断扩展。这个秩序的基础是以产权为核心的分工协作关系。所谓产权是个人和组织的一组受保护的权力,它规定了所有者有权享有他们所拥有的资产、有权自主运用资产、有权占有源于资产运用的收益、有权自主处置资产。产权的确立保证了市场参与者独立自主,为他们之间平等的交换提供了可能。产权的运用是以契约为基础的自愿交易,契约决定着交易双方在资产运用上的责任和受益。产权所有者源于自身利益考虑自主运用产权,同时也创造了对他人有益的成果。这就是市场机制“看不见的手”的效率。然而,市场机制的自发秩序是基于“自利性”经济理性的,它无法满足公共利益。市场机制遵循的是资本与效率的原则,资本与效率的原则又存在着“马太效应”,造成收入分配不公平。政府作为公共利益的代理人,是最主要的应对“市场失灵”的主体。但是,由于信息不完备以及委托代理等问题,政府的有限能力难以包揽一切公共事务,行政科层化难以满足个体多样性的需求,政府干预也可能造成非市场的失灵。这就需要我们社会的集体行动和制度安排,弥补“市场失灵”与“政府失灵”,维护公共

利益。

公民参与社会治理——公民社会的兴起——植根于公民的社会责任意识。公民的社会责任意识,是公民出于对社会分工中的合作意义以及竞争过程中的协同意义的体认,自觉地将个人利益与社会利益统一起来,从而形成一种反映公共人格(“公民意识”、“公共理性”、“公共责任”、“合作与参与的热情等”)的“公共精神”。

责任与权利是密不可分的。“道德是以权利为基础的,只有人们明白自己“可以做什么”,他才能真正知道什么“应该做”。只有人们有权选择时,他才可能作出善的选择”<sup>[4]</sup>。“财产权与自由权是不可分割的,财产权是个人行使自由权所获得的一种资格”<sup>[5]</sup>。财产权的确立要遵循公平正义的原则,公民对社会公平程度的认知深刻地影响着公民对社会的认同感和责任感<sup>[6]</sup>。在机会公平、竞争公平的制度环境下,公民更愿意承担社会责任。由此可见,在市场经济与公民社会的本质规定之中,都蕴涵着公平地界定产权、保护产权与维护契约自由的制度要求。产权是由法律规范和政府行为等外在强制力量来维系的,因而,产权制度是公民社会制度安排的正式规则。公民参与社会治理成为一种普遍的自觉行为,需要在社会中形成特有的公民文化,即:对个人权利和自由的认识、遵从契约法治的精神、参与意识与自治意识等意识形态,这些意识形态是公民社会制度安排的非正式规则。公民社会组织是公民参与社会治理的必要表达途径,它保障公民参与社会治理的理性秩序,维系公民的社会责任意识,是公民社会制度安排的实施机制。

## 2. 中西方比较意义上的中国慈善事业发展

以西方为代表的现代慈善事业是在西方公民社会形成的基础上自衍生而来的。早在古希腊、罗马时代,西方社会就有“公民社会”的传统。在古希腊,城邦国家是一种根据宪法建立起来的独立自主的社会团体,其中每个公民都有权利和义务参加城邦的公益事业。在罗马时期,民主、共和的宪政体制下,罗马法确立了私有财产原则,形成了世界上最发达的古典公民社会。近代以来,工业革命与资本主义兴起,公民反抗专制国家权力,向国家主动分权,寻求经济自由和公民自治权利。通过对国家权力边界的界定和国家不可侵犯的社会自主权的确立,政治国家之外的社会领域(包括市场与世俗社会)得到确认,现代意义上的公民社会在西方形成。20世纪以来,市场经济逐渐成熟,同时,经济危机、

福利国家与公共管理的危机等“市场失灵”和“政府失灵”不断增加,西方公民社会演变为与国家、市场相对独立的社会自治领域,形成对国家权力和市场权力的双向制衡,以应对“市场失灵”和“政府失灵”。

与西方不同,当代中国慈善事业是在市场化改革的过程中,由于社会利益分化,公民社会开始萌芽的背景下,由政府推动发展起来的。中国的市场化改革是在“全能主义”的国家社会高度统一的计划经济体制不能维持必要的经济效益、社会治理危机严重的形势下,政府不得不做出的制度变革,它同时面临着重塑市场与再造社会的两大历史任务。在中国,无论市场经济发展还是公民社会的产生,均与国家主动让渡的经济和社会空间密切相关。中国公民社会的发展动力来源于两个方面:一是政府职能转变过程中让渡出部分社会功能,释放出社会空间;二是市场经济体制的自发秩序内生出社会空间。当前,中国公民社会的发展还处于幼稚阶段,它远没有达到如西方公民社会那样在成熟市场经济体制下与有限政府之间的权力制衡的状态。市场经济体制还很不成熟,尤其是产权制度不完善;市场的发育先于社会的发育;社会自主空间的生长主要表现为个人经济自主空间的扩展,缺乏对国家权力边界的界定。因此,中国公民社会的演进过程将伴随着市场经济体制的发展和有限政府的演进过程。

在这个演进过程中,中国慈善事业表现出来的问题主要在以下几个方面:在意识形态方面,志愿精神、信任基础等公民文化基础仍然非常欠缺。传统文化观念的渗透,以及计划经济时期被强化了行政化、单位化的社会网络与思维习惯,造成对志愿精神认识的普遍偏差。社会信任基础薄弱,个人主义理念和行使自由权利的经验欠缺。企业的社会责任和公益行为意识正在不断增强,但由于现代企业制度还不完善,企业公益行为缺乏内部的制度化机制保障和外部的法律保障。在组织形态方面,官办慈善组织的组织架构和人员构成具有浓厚的官方色彩,独立性较差,志愿能力不足。而自治性较强的“草根”慈善组织,由于获得合法性的门槛较高,大多数以营利性企业的名义开展着非营利性的慈善活动,生存比较艰难。在法律环境方面,审批制管理模式提高了慈善组织获得合法性的制度成本;慈善组织的法人地位模糊,与整个法律体系不能很好地衔接;税收激励不强;监督管理不力。合法性认定不足和管理制度的缺失,已经形成慈善事业发展的制度性“瓶颈”。

## 3. 中国慈善事业的制度分析

当前,中国慈善事业所面临的问题都是由于制度条件不完善所造成的。首先,与市场经济体制与公民社会相适应的产权制度存在缺陷。中国产权制度缺陷主要包括初始产权界定不公平、产权界定不清晰和产权保护不力等问题。中国产权制度缺陷与其市场化改革的起始路径有关;其次,慈善组织发育缓慢,独立性不强,志愿能力不足;其三,中国的历史文化传统影响着中国慈善事业的发展。由于受历史文化传统的影响,人们对任何新的规则都有一定的适应过程。以下本文从制度构成的三个方面具体分析。

### 3.1 产权制度分析

在计划经济时期,政府以全民资产代理者身份控制着几乎全部经济资源。而市场经济要求明晰的产权制度以界定责任与利益,这就意味着中国在经济转型过程中,除了要建立并维护产权制度之外,更重要的是如何在公平正义的原则下解决初始产权界定问题。

中国以“效率优先、兼顾公平”的方针开启了市场化改革。这个方针为打破计划经济时代的“政治控制经济”格局,消解平均主义式的、绝对的平等观,确立经济利益的重要性,调动每个社会成员的积极性发挥了重要的作用,有力地推动了中国市场经济体制的建立。但是,随着中国市场化改革的深化,当我们重新审视“效率优先、兼顾公平”的方针时,就会发现,它包含着明显的认识上的偏颇和历史的局限性。严格地说,所谓“效率”,只能是经济发展的一个重要目标、一种状态;“效率优先”则只是特定的经济发展时期的一种策略安排,而“兼顾公平”中的“兼顾”又会在现实社会经济生活中造成效率与公平之间很大程度上的脱节。这一方针颠倒了发展的基本价值目标与发展的基本手段、基本途径的关系。将经济效益问题放到了一个过于绝对化的地步,实际上是将之视为发展的基本目的。它没有看到,发展应当是以人为本位的发展,而且应当是以绝大多数人为本位的发展<sup>[7]</sup>。

为了追求经济效益,政府忽视了初始产权界定的公平公正,造成了机会的不公平,竞争的不公平。由于所有者“缺位”、企业“内部人控制”以及外部监督弱化,国有部门的责、权、利不统一、不对称,形成了多种多样的部门利益和集团利益的藩篱,寻租腐败行为丛生,国有资产流失严重,全民并没有均等化地享有公有产权的收益;现阶段社会贫富差距迅速拉大;各行业、各部门为了提高经济效益,精简人员,对国有企业实行所有权转制,却没有公正地考虑失业人员的经济及社会权利,对他们

缺乏补偿;社会保障制度明显地滞后于社会发展,无法满足社会需要。可以说,这一方针有利于“强者”,不利于“弱者”。一方面,市场竞争机制,产生着慈善捐赠的需求;另一方面,不公平的制度,更创造着慈善捐赠的需求。

在从计划经济的全能政府向市场经济的有限政府转变的过程中,虽然我们建立了一些保护产权的法律制度,但是,制度的实施机制还很不完善,在很多领域,政府并不没有有效地保护产权。目前,政府的事权依然很大,而市场化改革使得政府的财权相对不足,政府权力过大,行为边界模糊,公共权力对私有产权合法性和安全性的保护还很不够,企业和个人的利益仍面临着“公共”、“集体”等权力话语的威胁,使慈善捐赠往往带有很强的行政指令色彩和硬性摊派性质,“富豪榜”成了“出事榜”,“富豪榜”与“捐赠榜”的比较更成为道德批判的根据。慈善捐赠需要志愿精神的维系,被动给予从来都与志愿精神无关。

由于产权制度缺陷,造成资产所有者的责任和受益不能对称,破坏了人们进行交易时的合理预期,一次性的非合作博弈取代了长期的合作博弈。同时,由于计划经济时期的信息传递机制已经打破,而符合市场经济要求的高效的信息传递机制还没有建立起来,人们不能有效地通过市场获得需要的真实信息,造成了严重的信息不对称,引发逆向选择和道德风险,使得人们对契约的自觉遵守和履行程度较差。由于社会普遍缺乏契约精神,在慈善捐赠领域比较普遍地存在着剥夺捐赠者的知情权、浪费、侵吞、挪用捐赠款物等行为,这极大地削弱了企业和个人的捐赠积极性和捐赠效果。

### 3.2 慈善组织分析

诺斯在《西方世界的兴起》一书中指出:“有效率的组织需要在制度上作出安排和确立所有权以便造成一种刺激,将个人的经济努力变成私人收益率接近社会收益率的活动”<sup>[8]</sup>。现代社会在社会交往的广度与深度方面远远超越了传统社会,现代慈善捐赠超越了小共同体内互助的形式,是在广域的社会中的互助。捐赠者和受助者之间的需求与供给的信息是不完全对称的,双方的信任关系也不可能牢固,这就需要慈善组织作为中介来减少捐赠者和受助者的信息成本、增强双方的信任,通过慈善组织收集与分配志愿资源,可以降低双方的交易成本,发挥规模经济效应。总之,慈善组织需要志愿精神的维系,而志愿精神又依存于慈善组织的发展。

市场竞争机制的优势在于资源配置的效率,同理,

只有慈善组织之间形成竞争机制,才能拓宽捐赠渠道,尽可能地满足社会不同层次的捐赠需求与供给,提高志愿资源的配置效率。

慈善组织是由捐赠等资产所形成的公益产权的代理者,公益产权的特点是不存在一个完整产权的拥有者,捐赠者自愿让渡出资产的所有权,从而不再享有对资产的占有、使用、收益、支配等权利,但是,他仍拥有对资产使用的知情权,慈善组织拥有资产的有限定的使用权和控制权,即慈善组织只能将资产用于慈善捐赠所规定的范围,而不能将其用于为组织内部人谋取利益;受助人,理论上拥有慈善资金的受益权,但是,由于受助人是受益群体的不特定的人,具有随机性,因而受助人是一个受益权虚拟主体。公益产权复杂的权责特征:受益权与控制权分离造成所有者缺位,使用权受限,以及受益主体的虚拟化,决定了慈善组织的公信力是它的成功所在。一个慈善组织是否具有公信力,首先,在于它是否透明,也就是说,慈善组织公信力的基础是建立在“透明的玻璃口袋”上的。其次,在于它的运作是否有效率。因此,问责和社会监督是保证慈善组织具有公信力的根本。

目前,中国还处于“强政府、弱社会”或者说“大政府、小社会”的历史发展阶段。由于公民社会的发展羸弱,中国绝大多数慈善组织由政府一手扶持建立起来,它们建基于政府让渡的经济和社会空间,以补充政府提供社会公益不足为目的,公民权利意识和权力制衡的制度取向自然较弱。慈善组织的发展空间来自于政府让渡的经济和社会空间的现实,在制度上反映为中国对慈善组织的设立实行双重许可制度,对慈善捐赠的税收优惠采取选择性激励的政策等,这些制度安排抑制着民间慈善组织的发展,使得慈善捐赠的渠道相对比较狭窄,不能形成有竞争的慈善事业运作环境。官办慈善组织有政府的支持,享有得天独厚的资源优势和社会影响力,拥有很多草根组织梦寐以求的社团身份、公共筹资许可、可以寻求商业赞助等条件,即使民办慈善组织也常常由于生存原因寻求各种官方的背景。这些因素决定了中国慈善组织的发展具有路径依赖的特征,也是导致慈善组织公信力不强的直接原因。一方面,政府由于传统权力支配的惯性使然,慈善组织的组织结构、运行机制深深地留下了政府行政的烙印,自主治理实现社会公益的能力较弱,运行效率低下,官僚主义作风明显,不能及时有效地回应社会的需求;另一方面,慈善组织从政府那里获得的行政资源和组织资源为它们获取慈善

资源提供了坚实的保障,它们对政府的支持形成了很强的依赖,调动社会慈善资源的动力不足。

总体来看,由于政府的强势与公民社会发展的羸弱,慈善组织尚不具备强大的志愿能力和社会动员能力,慈善组织与政府在职能履行上仅仅是协作的关系,在权力上尚不足以与政府讨价还价以至于平等合作,而是受到政府的支配。易言之,当前中国政府与慈善组织之间的关系模式并不是西方成熟市场经济体制下两者权力界限分明、相互合作的模式,而是“职能协作、权力支配”的模式。

### 3.3 历史文化传统分析

历史文化传统塑造着行为者的主观主义模型,而行为者的主观主义模型决定着制度变迁的边际调整方向和大小。中国的历史文化传统既有悠久的民族文化传统,又有现代形成的计划经济传统。中国传统社会是一个依靠礼治维持的秩序,中国的慈善观念主要基于对自身修养的要求和对维护王权统治的要求,而不是通过制度化的慈善组织传承的。儒家文化更重视和强调国家对社会的责任,政府的合法地位在于它的道德基础,不太强调个人对社会的直接责任,而是强调个人对他人(尤其是宗族和村社内部的人)、对集体(尤其是国家)的责任。在计划经济时期,国家与社会高度统一,各种社会动员和分配都是通过政府或者行政的渠道展开,形成了以单位组织为核心的体制内动员模式和分配模式,以至于人们形成了对国家高度期许的思维惯性,习惯性地吧社会责任归于国家,普遍存在着慈善是国家责任的社会意识。

### 4. 中国慈善事业的制度变迁路径

从上所述可以看到,中国的市场化改革不仅意味着经济体制的重大变革,更意味着市场、政府与社会三者关系的重大变革和结构调整。与市场经济体制相适应的是维护市场制度而不干预市场有效运行的有限政府和基于公民自主权的公民利益整合机制的公民社会。市场经济、有限政府和公民社会的根本制度基础是界定和保护产权、维护契约自由的产权制度。因此,我们应该从以下几个方面入手,解决中国转型时期慈善事业发展中存在的问题。

#### 4.1 产权制度安排

基于尊重市场、尊重个人权利的原则,完善法律制度,改革政府管理体制(产权是由法律规范和政府行为等外在强制力量来维系的),做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究;建立和完善现代企业制度,提高产

权效率;加快社会信用体系建设,减少信息不对称,降低社会交易成本。一句话,就是要建立符合市场经济要求的有效产权制度<sup>[9]</sup>。同时,对改革中因产权制度缺陷导致的受损者,进行补偿(这种改革又称为补偿改革),如,尽快建立和完善社会保障制度、基本医疗保障制度、真正落实义务教育制度等。

#### 4.2 政府行为范式转变

政府要以积极的态度进行社会角色和行政范式的转变,从控制型管理者向公共服务提供者的角色转变,从集权型政府向分权型政府转变。建设公共服务型政府,必须遵循科学分权原则、法治原则、责任原则、效能原则,政府、市场、第三部门以及政府间要合理分权。即通过制度创新使社会公众切实享有政治、经济、社会事务的参与权和管理权;政府要依法行政;社会公众能够有效监督政府,真正实行民主行政和责任行政;政府的行政要尽可能地做到效能最大化,即绩效与功能相统一。

#### 4.3 慈善组织制度创新

制定和完善慈善事业的相关法律法规,规范慈善组织的法律地位,比照大陆法系,设立社团法人和财团法人<sup>[10]</sup>,取消社团、基金会和民办非企业单位等分类和管理模式,以消除法律上的模糊地带;明确捐赠主体、受赠主体的权利和义务;规范慈善组织的内部治理结构和运行机制;取消对慈善组织的双重管理制度,由统一部门负责慈善组织的登记管理;充分发挥社会监督机制的作用,加强慈善组织的公信力建设;调整政府与慈善组织的关系,从行政直接干预转变为通过经济、法律手段间接干预慈善组织的运行。

#### 4.4 公民文化培育

政府要致力于社会公平,努力清除腐败,增强公民的社会认同感和责任感;尊重公民权利和私人领域,不能将“公”与“私”对立起来,侵犯公民权利;充分利用市场、大众传媒、社会性动员机制,促使公民广泛地参与公益事业,树立公民的慈善理念,培育公民文化基础。

注释:

[美]加里·贝克尔.人类行为的经济分析[M].王业宇,陈琪译.上海:上海三联出版,1995:321.

[美]D·C·诺斯.经济史中的结构与变迁[M].陈郁译.上海:上海人民出版社,1994:225-226.

俞可平.中国公民社会:概念、分类与制度环境[J].中国社会科学,2006,(1):110.

秦晖.政府与企业以外的现代化:中西公益事业史比较研究[M].杭州:浙江人民出版社,1999:40-41.

[美]罗伯特·诺齐克.无政府、国家与乌托邦[M].北京:中国社会科学出版社,1991:177.

在一个不公平的环境下,如果人们无法去改变它,压力和怨恨就会慢慢地转化为无力感,很容易使人们自我封闭、退缩,对公共事务漠不关心。

参见吴忠民.“效率优先、兼顾公平”提法再认识[J].天津社会科学,2002,(1):53-57.

[美]D·C·诺斯.西方世界的兴起[M].厉以宁,蔡磊译.北京:华夏出版社,1989:1.

注:根据诺斯的论述,有效产权制度是指产权得到明确界定和有力保护,产权可以自主转让的产权制度。

注:所谓社团法人,指以人的集合为基础的有民事责任能力并以章程作为活动依据的社会组织。其中非营利性社团法人是会员制非营利组织存在的主要法律形式,如各种协会、联合会。财团法人是以资金为基础设立的法人,包括基金会和特定类型财团法人如私立学校、医院、服务机构等。

#### 参考文献:

[1]秦晖.政府与企业以外的现代化:中西公益事业史比较研究[M].杭州:浙江人民出版社,1999:40-41.

[2][美]加里·贝克尔.人类行为的经济分析[M].王业宇,陈琪译.上海:上海三联出版,1995:321.

[3][美]D·C·诺斯.经济史中的结构与变迁[M].陈郁译.上海:上海人民出版社,1994:225-226.

[4][美]D·C·诺斯.西方世界的兴起[M].厉以宁,蔡磊,译.北京:华夏出版社,1989:1.

[5][美]罗伯特·诺齐克.无政府、国家与乌托邦[M].北京:中国社会科学出版社,1991:177.

[6][德]柯武刚,史漫飞.制度经济学:社会秩序与公共政策[M].韩朝华译.北京:商务印书馆,2000.

[7]俞可平.中国公民社会:概念、分类与制度环境[J].中国社会科学,2006,(1):110.

[8]吴忠民.“效率优先、兼顾公平”提法再认识[J].天津社会科学,2002,(1):53-57.

[9]马俊峰,袁祖社.中国“公民社会”的生成与民众“公共精神”品质的培养与化育[J].人文杂志,2006,(1):20.

[作者简介] 蔚建国(1970—),男,厦门大学经济学院财政系博士研究生。

[收稿日期] 2008-06-17

(责任编辑:罗哲)